

De WLL-veiling: simpele regels, onmogelijk spel[#]

Eric van Damme*

30 september 2003

Een gedachte-experiment: hoe kunt u twee objecten waar u weinig waarde aan toekent en vanaf wilt het best verkopen? Adverteren met een vaste prijs is niet aantrekkelijk: bij een te hoge prijs is er geen belangstelling en komt u in dezelfde lastige situatie terecht als de Franse overheid met haar UMTS-frequenties (twee van de vier vergunningen werden niet verkocht); bij een te lage prijs krijgt u kritiek dat u te goedkoop verkocht hebt. Door te veilen omzeilt u deze problemen, maar hoe dan? Veilen bij opbod zoals bij kunst; of bij afslag, zoals bij bloemen en vis? Bovendien: welk van de twee objecten moet eerst geveild worden? Door simultaan te veilen omzeilt u dit probleem. Wacht even, werden de UMTS-frequenties niet simultaan in een veiling bij opbod met meerdere ronden verkocht? Deze vorm werkte goed, althans leverde veel op, in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, maar het nadeel was wel dat het proces lang duurde. In andere Europese landen liep het niet zo van een leien dakje, een lage opbrengst en klachten over samenspanning, en uiteindelijk keerden de Denen terug naar een éénronde veiling, bij inschrijving. Was niet iedereen vol lof daarover? Kunnen we het dan inderdaad niet beter simpel houden door de twee objecten tegelijkertijd bij inschrijving, in één ronde, te verkopen?

Ik vermoed dat bij Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post (dgTP) ongeveer als boven geredeneerd werd toen men daar nadacht over de vraag hoe twee WLL-frequentieblokken, in de 2,6 en de 3,5 GHz-band, het best aan de man gebracht konden worden. Op 20 augustus jl. publiceerde onze minister van Economische Zaken zijn besluit om twee vergunningen voor Wireless Local Loop (WLL) op deze manier te veilen, en hij nodigde partijen die voor een vergunning in aanmerking willen komen uit om vóór 6 oktober 2003 een aanvraag in te dienen.¹ In eerste instantie is de gedachte de veiling zo simpel mogelijk te houden aantrekkelijk; nadere beschouwing

[#] Te verschijnen in *i&i: nieuwe media in perspectief* 2003/4

* Prof. dr. E.E.C. van Damme, Universiteit van Tilburg, CentER for Economic Research en Tilburg Law and Economics Center (TILEC), Postbus 90153, 5000 LE Tilburg. Tel +31-13-4663045, Fax +31-13-4663266, e-mail: Eric.vanDamme@TilburgUniversity.nl, <http://center.uvt.nl/staff/vdamme/>.

leert echter dat een veiling die eenvoudig te organiseren is niet automatisch simpel te spelen is. In het onderstaande zal ik laten zien dat de gekozen veilingvorm de bidders voor welhaast onoplosbare problemen plaatst. Het heeft er alle schijn van dat de overheid zich niet in de positie van de bidders verplaatst heeft en deze problemen over het hoofd gezien heeft; in ieder geval is nergens in de openbare documenten een deugdelijke motivatie voor de gemaakte keuze te vinden. De veilingvorm is te rigide, de overheid heeft vooral naar haar eigen gemak gekeken. Een veilingontwerp dat niet aansluit bij de realiteit van de markt kan naar mijn mening niet anders dan met een ‘onvoldoende’ beoordeeld worden.

Het probleem

Het probleem wordt veroorzaakt door het feit dat een bidder in deze WLL-veiling meer dan één kavel mag verwerven, hetgeen een essentieel verschil is met de Deense UMTS-veiling. Artikel 7 van de ‘Regeling aanvraagprocedure en veiling gebruiksrecht frequentieruimte voor WLL’ luidt:

‘De aanvrager geeft in de aanvraag aan op welke kavel of kavels [...] de aanvraag betrekking heeft, alsmede hoeveel vergunningen hij maximaal wil verwerven. Indien de aanvraag betrekking heeft op beide kavels, maar de aanvrager maximaal één vergunning wenst te verwerven, geeft de aanvrager tevens aan welke kavel zijn voorkeur heeft.’

Hier vraagt de overheid iets te specificeren wat niet gespecificeerd kan worden, zoals een eenvoudig voorbeeld kan illustreren. Ik heb een auto nodig om mezelf comfortabel te kunnen verplaatsen, maar heb aan één auto voldoende. Gevraagd naar mijn voorkeur tussen een Mercedes en een Daewoo Matiz kies ik al snel voor de Mercedes, maar als ik voor de Mercedes vijftigduizend euro moet betalen en voor de Daewoo achtduizend euro ligt mijn voorkeur misschien toch anders. Het punt is dat een voorkeur niet onafhankelijk van de prijs bepaald kan worden: ik prefereer een bepaalde *product-prijscombinatie* boven een andere, maar een vergelijking op uitsluitend één dimensie is zinloos. Dit geldt ook voor de gevraagde preferentie tussen de WLL-kavels A en B. Het lijkt dat de opstellers van het veilingreglement hier een eenvoudig economisch basisgegeven over het hoofd gezien hebben.

¹ Bekendmaking frequentie-uitgifte voor gebruik Wireless Local Loop (WLL) en Regeling aanvraagprocedure en veiling gebruiksrecht frequentieruimte voor WLL, Staatscourant 2003, 162, p.17

Schaarste en veiling

Helaas is Artikel 7 een kernartikel uit de veilingregeling; het wordt namelijk gebruikt om te bepalen of er überhaupt schaarste is en er dus geveild moet worden: in het geval er twee aanvragers zijn, die elk maximaal één kavel willen bemachtigen, en die verschillende preferenties hebben aangegeven, is er geen schaarste en wordt niet geveild. Omdat preferenties niet zinvol aangegeven kunnen worden, kan dus in feite ook niet vastgesteld worden of er schaarste is.

Een vergelijkbaar probleem speelt ook in de veiling zelf. Veronderstel dat voor een bepaalde bidder de twee vergunningen complementair zijn, zodat hij het ene kavel alleen wil verwerven onder voorwaarde dat hij ook het andere bemachtigt: het is alles of niets. Deze bidder wil een combinatiebod uitbrengen, een bod van het type ‘ik bied X voor de combinatie van de kavel A en B ’, maar de veiling staat zo’n combinatiebod niet toe. Biedingen moeten op de kavels apart wordt uitgebracht, en als de bidder X_A op A biedt en X_B op B , dan loopt hij dus het risico alleen een van de twee kavels te verwerven, hetgeen, voor deze bidder, een zeer ongewenste uitkomst is. Dit risico zal de bidder ertoe brengen minder agressief te bieden dan wanneer combinatiebiedingen zouden zijn toegestaan: misschien kiest de bidder er zelfs voor helemaal niet mee te doen. Dergelijke problemen traden ook reeds op in de eerste Nederlandse veiling van frequenties, die voor DCS-1800, die de overheid in 1998 organiseerde. Uit het reglement van de WLL-veiling blijkt niet dat de overheid sinds die tijd iets geleerd heeft.

Hardleerse overheid

De Nederlandse overheid lijkt hardleers. Na het echec van de Nederlandse UMTS-veiling (die in plaats van de beoogde 10 miljard slechts 2,68 miljard Euro opbracht en die met veel tumult eindigde) stelde de overheid een MDW-werkgroep ‘Veilen’ in die als opdracht had een algemeen afwegingskader te ontwerpen, zodat vergelijkbare ‘fouten’ in de toekomst vermeden zouden kunnen worden. Die werkgroep

formuleerde een stappenplan², dat door het kabinet onderschreven werd³, er werd zelfs een heuse handleiding gepubliceerd⁴. Helaas doet de vormgeving van de huidige WLL-veiling vermoeden dat die handleiding ergens onderin een la terechtgekomen is: de lessen die in het MDW-project getrokken werden worden in deze veiling niet toegepast.

Opmerkelijk is ook dat de overheid opnieuw een aanbeveling van een deskundige toezichthouder niet overneemt, en ook nu zonder deugdelijke motivatie. In de UMTS-veiling negeerde de veilingontwerper de aanbevelingen van de OPTA, nu wordt een aanbeveling van de NMa niet overgenomen. De NMa heeft namelijk geoordeeld dat KPN een economische machtspositie heeft op de markt voor huurlijnen tot en met 2 Mbit/s, en dat deze machtspositie versterkt zou worden als KPN minstens één van de WLL-vergunningen zou verwerven. De minister is slechts van plan een aanvraag van KPN af te wijzen als er minstens één andere aanvraag is. Dit betekent dat de minister de frequenties niet op de plank zal houden als alleen KPN aanvraagt.

Doe-het-zelf

De overheid heeft de mond vol over de kenniseconomie, maar hoewel kennis over hoe een veiling goed georganiseerd zou kunnen worden op een viertal Nederlandse Universiteiten aanwezig is, kiest de overheid voor een ‘doe-het-zelf’-aanpak, en negeert zij deze kennis. Een overheid die zichzelf overschat en de problemen onderschat kan alleen met veel geluk een goede uitkomst bewerkstelligen. Ik wens de overheid meer geluk dan wijsheid.

² Ministerie van Economische Zaken. MDW-veilen en andere allocatiemechanismen. Den Haag: maart 2002, rapportnr 02ME17, www.ez.nl/publicaties/pdfs/02ME17.pdf

³ Tweede Kamer 2001-2002, 24036, nr. 254

⁴ Ministerie van Economische Zaken. Handleiding veiling en andere allocatiemechanismen. Den Haag, september 2002, rapportnr 02ME25, www.ez.nl/publicaties/pdfs/02ME25.pdf